

Paweł Gruszczyński

Etyczne dylematy gospodarki wodno-ściekowej w Polsce

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 10/1, 369-375

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Paweł Gruszczyński

Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania w Łodzi

Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi

e-mail: pgruszczyński@zwik.lodz.pl

Etyczne dylematy gospodarki wodno-ściekowej w Polsce

1. Wprowadzenie

Czysta woda jest artykułem spożywczym pierwszej potrzeby, to warunek konieczny zdrowia tak osobistego, jak i społecznego. Dostarczanie wody pitnej i odprowadzanie ścieków jest tzw. zadaniem własnym każdej gminy. Z kolei oczyszczanie ścieków wynika z konieczności ekologicznych zachowań w środowisku naturalnym (oczyszczone ścieki, odprowadzone do rzeki z jednej społeczności stanowią źródło wody pitnej dla innych zbiorowości).

W gospodarce wodno-ściekowej funkcjonują różne przesłanki decyzyjne: potrzeba taniego dostarczenia wody mieszkańcom i odbioru ich ścieków a zarazem konieczność realizacji bardzo kosztownych inwestycji wodnych, o długim okresie zwrotu. Konsument pragnie płacić za wodę jak najmniej. Dostawca wody – operator sieci wodociągowej, kanalizacyjnej czy oczyszczalni ścieków realizuje cel gospodarczy, dążąc do zysku. Gmina – właściciel sieci wodociągowej i kanalizacji ponosi niezbędne wydatki na inwestycje, modernizacje i remonty. Administracja państwowa koordynuje kompleksowo gospodarkę, wprowadzając prawo wodne i prawo ochrony środowiska.

Tak więc gospodarka wodno-ściekowa jest zarazem przedsięwzięciem gospodarczym, jak i społecznym. Decydenci winni kierować się rachunkiem ekonomicznym a jednocześnie mieć na uwadze szczególną społeczną misję, wykraczającą poza obszar i poza czas wyłączności gospodarczej. I tu pojawiają się dylematy etyczne. Warto rozważyć, jak owe gospodarcze dylematy etyczne są rozstrzygane.

Etyka gospodarza¹ to część etyki szczegółowej, określająca moralną powinność osoby, wspólnoty, a także organizacji, instytucji, państw i ich związków, działających w celu zaspokojenia potrzeb materialnych i duchowych, przy użyciu dóbr i usług gospodarczych. Przedmiotem analizy i oceny moralnej mogą być zjawiska gospodarcze, podział dochodu społecznego, sprawiedliwość społeczna (tak w skali lokalnej jak i globalnej) a w końcu odpowiedzialność za przyszłe pokolenia.

Ocena moralna procesu gospodarczego, polegającego na dostarczaniu wody i odprowadzaniu ścieków, wymaga uprzedniej analizy natury tego procesu, ujawnienia prawdy o gospodarce wodno-ściekowej. Analizą tą winny być objęte działania różnych podmiotów (osób, wspólnot, instytucji) zaangażowanych w tę szczególną działalność gospodarczą,

¹ *Leksykon filozofii klasycznej*, J. Herburt (red.), T.N. KUL, Lublin 1997.

a także jej okoliczności (historyczne, terytorialne i społeczne), wreszcie jej uwarunkowania publiczno-prawne.

Oceniając etyczną stronę gospodarki wodno-ściekowej należy też porównać tę działalność gospodarczą z celowością ogólnospołeczną oraz ocenić zgodność jej celów z podstawowymi kryteriami etycznych działań zbiorowych, tzn. z zasadą dobra wspólnego, zasadą solidarności i zasadą pomocniczości.

2. Gospodarka wodno-ściekowa: opis zjawisk

Podstawową kategorią w opisie zjawisk jest pojęcie cyklu hydrologicznego. Cykl hydrologiczny jest to obieg wody w przyrodzie, czyli nieustanny ruch mas wodnych na ziemi, pod ziemią i nad jej powierzchnią. Woda nieustannie zmienia swe formy, od stanu ciekłego, poprzez gazowy do stałego i na odwrót. Od tego obiegu wody zależne jest życie na ziemi, więc także życie ludzkie – tak osobnicze jak i zbiorowe.

Obieg wody dla celów gospodarczych: bytowych, przemysłowych, rolniczych czy też transportowych – woda, niezależnie od celu (przeznaczenia gospodarczego) pochodzi z tych samych, naturalnych rezerwuarów, a po użyciu do nich powraca – pod postacią odpadu (ścieków). Aby ten obieg gospodarczy wody był powtarzalny, czyli trwał bez katastrofalnego zakłócenia, ścieki – przed powrotem do naturalnych zbiorników (rzek, jezior i mórz) winny zostać oczyszczone w takim stopniu, aby odzyskana woda była zdatna do rozpoczęcia kolejnego cyklu hydrologicznego.

Tak więc gospodarka wodno-ściekowa to z jednej strony: pobieranie, uzdatnianie i dostarczanie wody odbiorcom (np. do mieszkań w celach bytowych), a z drugiej strony odbieranie ścieków, oczyszczanie ich i odprowadzanie wody na powrót do ekosystemu, do środowiska.

3. Gospodarka wodno-ściekowa: opis mechanizmu gospodarczego

Wodę można traktować jako produkt gospodarczy, jako wyrób dostarczany do odbiorców w postaci gotowej do użycia. Woda po uzdatnieniu do spożycia – jako wyrób czy też jako usługa – zyskuje wartość, równą co najmniej sumie poniesionych nakładów na jej uzdatnienie.

Natychmiast po użyciu woda staje się bezwartościowa, zamienia się w odpad (ścieki) i traci charakter użytecznego produktu. Jednak aby woda nadawała się do ponownego użycia, ścieki muszą zostać uprzednio oczyszczone. W przeciwnym przypadku, gdyby ścieki były dostarczane nieustannie do ekosystemu, zasoby wodne ulegałyby degradacji, a nakłady na uzdatnianie wody do konsumpcji nieustannie wzrastałyby. Taka gospodarka wodna nosiłaby klasyczne cechy gospodarki rabunkowej, doraźnej (znanej z okresu wczesnej rewolucji przemysłowej). Ta nieodpowiedzialna działalność gospodarza prowadziłaby nieuchronnie do katastrofy ekologicznej (aczkolwiek odsuniętej w przyszłość na kilka pokoleń).

4. Historia gospodarki wodno-ściekowej w cywilizacji europejskiej

Cywilizacja basenu Morza Śródziemnego rozwinęła się m.in. dzięki mądrej gospodarce wodnej. Przykładem niech będzie starożytny Rzym, w szczytowym okresie swego rozwoju zaopatrywany w wodę pitną za pomocą kilkunastu akweduktów i pozbywający się ścieków system kanalizacji z kanałem *cloaca maxima*, odprowadzającym ścieki do Tybru. (Kanał ten funkcjonuje do dziś).

Kolejne wieki pozostawiły świadectwa nieroztropnej gospodarki wodnej; średnio-wieczne miasta były pozbawione bieżącej wody, a brak kanalizacji był przyczyną cyklicznych epidemii. Aczkolwiek już wówczas narastała świadomość ekologiczna².

Rozwój wiedzy przyrodniczej, a także pogłębienie myśli etycznej doprowadziły do konstatacji, że człowiek (społeczności, ludzkość) żyje w ekosystemie, którego częścią jest woda pozostająca w nieustannym obiegu. Zrozumiano stopniowo, że temu obiegowi wody należy sprzyjać; w XIX w. rozpoczęto na większą skalę budowę wodociągów i kanalizacji w miastach. Natomiast w początkach XX w. rozpoczęto oczyszczanie ścieków – budowano oczyszczalnie. Obecnie ok. 60% ścieków w Polsce podlega oczyszczaniu; w zjednoczonej Europie wskaźnik ten sięga 85%, a w niektórych krajach dochodzi nawet do 98%.

5. Podmioty lokalne i globalne w gospodarce wodno-ściekowej

Elementarnym klientem usług wodno-ściekowych jest rodzina. Lokalne zbiorowości, tzn. gminy (ew. związki gmin), powołują przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne do świadczenia usług na swoim terenie. Przedsiębiorstwa te z gospodarczego punktu widzenia są naturalnymi monopolistami; tworzy to nienaturalny układ rynkowy, w którym brak konkurencji, a klient – odbiorca usług jest stroną wyjątkowo słabą. Dlatego regułą jest ustanawianie cen nierynkowych, regulowanych administracyjnie, aby bronić słabego ekonomicznie klienta.

Powszechnie dziś stosowane ceny regulowane na usługi wodno-kanalizacyjne są wyrazem solidarności społecznej, pomimo odmiennych formacji społeczno gospodarczej państwa. Tę politykę stosują wszystkie globalne podmioty w gospodarce wodno-ściekowej, czyli państwa (administracje państwowe) i związki ponadpaństwowe (np. Unia Europejska).

6. Rodzina – konsument usług wodno-kanalizacyjnych

Konsument usług wodno-kanalizacyjnych kupuje je po cenie regulowanej, płacąc proporcjonalnie do ilości pobranej wody. Konsumentkie postawy są zdeterminowane ekonomicznie: dążenie do minimalizacji opłat za usługi. Wynikają z nich zachowania oszczędnościowe (generalnie godnie pochwały), prowadzące do minimalizacji zużycia wody. Czasem dążenia oszczędnościowe prowadzą do czynów nieracjonalnych (woda do mycia bywa

² Święty Franciszek z Asyżu pozostawił po sobie m.in. słynną *Pieśń Słoneczną*. W 1980 r. Jan Paweł II ogłosił go patronem ekologów, zabiegających o ochronę naturalnego środowiska człowieka.

pobierana z kaloryfera...) lub wręcz przestępczych (kradzież wody z pominięciem wodomierza albo samowolne, potajemne podłączenie się do kanalizacji bez ponoszenia opłat).

Jednak generalnie obserwuje się pozytywne zmiany w postawach konsumenckich i stylu życia. Następuje – powolne co prawda – pogłębianie świadomości ekologicznej konsumentów, żyjących w coraz szerszej perspektywie kultury, a nie tylko ekonomii.

7. Operator (przedsiębiorca) wodno-kanalizacyjny

Indywidualni konsumenci nie są inwestorami w zakresie inwestycji wodno-ściekowych. Inwestycje te są niezwykle kosztowne, ich ciężar przyjmują na siebie gminy. To gminy powołują wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, którym powierzają podstawowe zadanie dostawy usług wod.-kan. czyli dostawy wody, odbioru i oczyszczenia ścieków.

Gminy i związki gminne planując przyszłość swych mieszkańców opracowują programy zagospodarowania przestrzennego, a w ich ramach lokalne programy gospodarki wodno-ściekowej, obejmujące konieczne inwestycje: budowę sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków, zbiorników retencyjnych (antypowodziowych), rewitalizację zdegradowanych ekologicznie obszarów wodnych (np. rzek, zamienionych na kanały ściekowe).

8. Dylematy gospodarki finansowej w sektorze wodno-kanalizacyjnym na poziomie gminy

Władze gminne decydują o wysokości regulowanych cen na usługi wodno-kanalizacyjnych. Prócz tego rozstrzygać muszą m.in. o stosunku cen wody do ścieków, o proporcji kosztów bieżących utrzymania systemu do nakładów inwestycyjnych, o stosowaniu lub zaniechaniu finansowania skrośnego czy o dotacjach. Te cenotwórcze działania władz gminnych mają w istocie charakter wyborów zarówno etycznych, jak i ekonomicznych.

9. Dylemat rozdziału kosztów bieżących i przyszłych

Cena usługi wodociągowo-kanalizacyjnej składa się z kosztów uzasadnionych, ponoszonych na bieżące utrzymanie systemu, jego remonty i modernizację. Prace remontowe i modernizacyjne mogą być rozłożone w czasie tak, że bardziej kosztowne naprawy zostaną wykonane w przyszłych latach. Skutkiem tego koszty bieżące mogą zostać obniżone, a cena jednostkowa usług wod-kan potanieje. Czasem rady gminne oczekują takiego właśnie efektu „tanich usług” przed wyborami, aby zyskać pozytywne oceny wyborców. Działanie takie nie powoduje jednak oszczędności eksploatacyjnych, czasem wręcz przeciwnie – wzrost kosztów całkowitych, gdyż opóźnione w czasie remonty okazują się droższe.

A przecież podobny efekt społeczny uzyskać można, gdy samorząd zrezygnuje z pośrednich metod udzielania pomocy socjalnej grupom ekonomicznie upośledzonym, a kieruje taką pomoc bezpośrednio do wybranych rodzin (np. przez system zapomóg).

10. Dylemat finansowania skróśnego

Koszty budowy systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków bytowych i przemysłowych są z reguły znacznie wyższe, niż koszty systemów zaopatrzenia w wodę pitną. Również samo oczyszczenie ścieków bywa droższe niż uzdatnienie wody pitnej. Dlatego opłata jednostkowa za 1 m³ odebranych ścieków jest znacznie wyższa, niż opłata za dostarczoną wodę. Na taką proporcję kosztów często brak przyzwolenia społecznego („przecież ścieki są bezużyteczne, więc dlaczego opłata za nie jest wyższa, niż za czystą wodę?”) – Czasem samorządy ulegają presji opinii publicznej i godzą się, aby obie te opłaty były w podobnej wysokości. Obniżona opłata za ścieki musi być finansowana podwyższoną opłatą za wodę – oto klasyczny mechanizm finansowania skróśnego: klient płaci nie za to, co faktycznie zużywa, ale za inną usługę – ukrytą.

Ten dylemat zanika, gdy właściwa edukacja społeczna umożliwi zrozumienie, jak ważne – mimo że kosztowne – jest oczyszczanie ścieków, odprowadzanych do środowiska naturalnego.

11. Rola państwa w gospodarce wodno-ściekowej

Władze państwowe narzucają cele gospodarcze w skali makro, w których to celach gospodarka wodno-ściekowa stanowi element składowy. Administracja państwowa musi rozwiązywać dylematy wybierając między intensywnym rozwojem przemysłowym, oznaczającym gospodarkę rabunkową wobec środowiska, a rozwojem zrównoważonym, nastawionym na ochronę środowiska.

Administracja wypracowała instrumenty sterowania proekologiczną gospodarką wodno-ściekową. Obecnie są to przepisy unijne: ramowa dyrektywa wodna i tzw. dyrektywa ściekowa. Są one zaimplementowane w postaci prawa krajowego, zwł. ustawa Prawo Wodne, ustawa o ochronie środowiska. Prawo narzuca m.in. obowiązek wykonywania operatu (analizy) oddziaływania nowej inwestycji na środowisko wodne, uzyskiwania pozwoleń wodno-prawnych na pobór wody (do różnych celów) i odprowadzanie ścieków. Wprowadza również tzw. opłaty środowiskowe za pobieranie wód i kary za bezprawne odprowadzanie ścieków.

Instrumentem polityki państwa są zróżnicowane wysokości opłat za pobór wód podziemnych (wysokiej jakości) i wód rzecznych (zwykle niskiej jakości, więc kosztownych w uzdatnianiu). Te opłaty środowiskowe są instrumentem ekonomicznego sterowania decyzjami inwestycyjnymi w gospodarce wodno-ściekowej. Należy oczekiwać, że w przyszłości skłonią one inwestorów do budowania np. oddzielnych sieci wodociągowych do zaopatrzenia w wodę pitną, zdrową lecz drogą, oraz sieci z wodą surową, tanią – do celów przemysłowych lub rolniczych. Podobna tendencja już występuje w kanalizacji: rozdzielane są ścieki bytowe od wód opadowych, wymagających innych technologii oczyszczania.

Administracja ponadpaństwowa tzn. organizacje międzynarodowe, a zwłaszcza Unia Europejska, stawiają sobie podobne cele w gospodarce wodno-ściekowej, tzn. ochronę wód w skali dużych zlewisk ponadnarodowych (rzeki i morza) oraz w skali globalnej. Instrumenty do realizacji tych celów to ustalenia konferencji międzynarodowych i traktaty wielostronne, dążące do kształtowania ustawodawstwa ekologicznego państw-członków.

Unia Europejska w ramach polityk wspólnotowych prowadzi również wspólną politykę środowiskową. Instrumentami tej polityki są zarówno dyrektywy unijne, kształtujące ustawodawstwo państw, jak fundusze ponadnarodowe, służące wspieraniu działań wodno-ściekowych o ponad lokalnym znaczeniu. Sprowadza się to do koordynowania i współfinansowania projektów ochrony wód i oczyszczania ścieków, finansowanych z funduszy strukturalnych. Fundusze unijne (np. Fundusz Spójności) są narzędziami realizacji polityki regionalnej UE. Są one zasobem finansowym, który pomaga w modernizacji oraz restrukturyzacji gospodarek krajów UE poprzez zwiększanie spójności gospodarczej oraz społecznej tych państw.

Na poziomie Unii dylematy decyzyjne to: jak przydzielić pieniądze krajom członkowskim, aby zapewnić zrównoważony rozwój, tzn. wzrost ochrony wód na chronionym terytorium. Kryteria przydziału funduszy europejskich bywają w większym stopniu polityczne niż ekonomiczne.

12. Gra interesów i wartości

Każdy z podmiotów gry gospodarczej wodno-ściekowej ma inne zadania krótkookresowe, inne cele, czasem przeciwstawne. Każda z instytucji działa dla dobra wspólnego, aczkolwiek dla dobra innej wspólnoty – w innym układzie terytorialnym (rodzina, gmina, kraj, kontynent) i w innym horyzoncie czasowym (budżet miesięczny rodziny, roczny operatora, pokolenie kraju).

Natomiast w długookresowej perspektywie i w świetle globalnej gospodarki wodą (jak i innymi zasobami naturalnymi) owe cele zbiegają się: chodzi o racjonalną (oszczędną i celową) gospodarkę wodą. W tej perspektywie wszyscy winni kierować się dobrem wspólnym – a więc owo dobro znać i rozumieć – i decydować się na samoograniczenia. Brak rozsądnych ograniczeń zmusi następne pokolenia do bolesnych wyrzeczeń i kosztownych inwestycji. Dlatego racjonalność gospodarza łączy się z dobrem publicznym.

13. Konkluzje

Gminy, realizując dobro wspólne, zapewniają swym mieszkańcom dostarczenie wody pitnej i odprowadzenie ścieków. Wszak woda jest artykułem spożywczym pierwszej potrzeby. W gospodarce wodno-ściekowej konieczna jest solidarna współpraca; żadna gmina nie może czuć się w tym względzie autonomiczna. Woda jest „dobrem wspólnym”. Oczyszczenie ścieków jest skutkiem ekologicznych zachowań w środowisku naturalnym: oczyszczone ścieki, odprowadzone do rzeki z jednej społeczności stanowią źródło wody pitnej dla innych zbiorowości. Oczyszczanie ma więc znaczenie ogólnokrajowe, a nawet ponadkrajowe (rzeki płyną przez różne państwa...). Procesy te reguluje system prawny ochrony wód i zasobów wodnych. W jego ramach działa monitoring stanu wód i mechanizm ostrzegania przed zagrożeniami – dla wspólnego dobra. Europejski system finansowania inwestycji wodno-ściekowych jest przykładem realizacji zasady pomocniczości. Tych celów nie zrealizuje ani przedsiębiorca wodociągowy, ani tym bardziej konsument usług wodociągowych.

Gospodarka wodno-ściekowa jest w równej mierze przedsięwzięciem gospodarczym, jak i społecznym. Każdy podmiot gry gospodarczej (konsument, operator, gmina) ma inne zadania krótkookresowe, inne cele, czasem przeciwstawne. Każdy działa dla dobra wspólnego, aczkolwiek dla dobra innej wspólnoty – w innym układzie terytorialnym (rodzina, gmina, kraj, kontynent) i w innym horyzoncie czasowym (budżet miesięczny rodziny, roczny operator, pokolenie kraju). Decydenci kierują się rachunkiem ekonomicznym a jednocześnie mają na uwadze szczególną społeczną misję, wykraczającą poza obszar i poza czas wyłączności działalności gospodarczej. Decyzje te podejmują zawsze w oparciu o kryterium dobra wspólnego. Czasem owo dobro bywa pojmowane nazbyt wąsko, jako interes gospodarczy jedynie lokalnej zbiorowości, lub jako dobro jedynie związku gmin.

Jednak w długookresowej perspektywie i w świetle globalnej gospodarki wodą (jak i innymi zasobami naturalnymi) owe cele zbiegają się: chodzi bowiem o racjonalną (oszczędną i celową) gospodarkę wodą. W tej perspektywie wszyscy powinni kierować się dobrem wspólnym – a więc owo dobro znać i rozumieć – i decydować się na samoograniczenia. Rezygnacja z rozsądnych ograniczeń zmusiłaby następne pokolenia do bolesnych wyrzeczeń i kosztownych inwestycji. Dlatego społeczna edukacja ekologiczna w połączeniu z pogłębionym pojmowaniem dobra wspólnego, jako dobra przekraczającego granice gminy, województwa i państwa, sprzyja niekonfliktowym decyzjom etycznym i finansowym odnośnie gospodarowania wodą i ściekami.

Ethical Dilemmas in Water Supply and Sewage Disposal Systems

Summary

The long-term management of water supply, as well as that of other natural resources should be rational (economical and intentional). One ought to give priority to common interest, which proves impossible without its thorough understanding and, what follows, ought to be prepared to intentional self limitation.

If one were to renounce reasonable limitations, next generations would face painful sacrifices and expensive investment. It's therefore vital that the society is ecologically educated and comprehends common interest in the way that goes beyond the region or state boundaries as it results in making peaceful ethical and financial management of water supply and sewage disposal systems.